

Waarom Easterly uiteindelijk ongelijk heeft

Afgelopen week bezocht de econoom William Easterly Nederland. Diverse media en debatpodia besteedden aandacht aan zijn nieuwste boek *'The white man's burden'* dat scherp stelling neemt in de discussie over de resultaten van ontwikkelingssamenwerking. Het boek probeert duidelijk te maken wat er misgaat in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking, en geeft ook indicaties hoe het beter zou kunnen. Easterly levert stevige kritiek op het mislukken van de grootschalige projecten van de zogeheten 'Planners' die werkzaam zijn bij internationale ontwikkelingsorganisaties als de Wereldbank, het Internationale Monetaire Fonds en het UNDP ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties. Hij gebruikt daarvoor vooral macro datareeksen en toont maar weinig inzicht in de microdynamiek van armoede. Zijn oplossingen en het vertrouwen dat hij stelt in kleinschalige acties van lokale NGO's, zijn echter onvoldoende om de armoede in de wereld te verminderen.

Hoewel de media-aandacht wellicht anders doet vermoeden, is het betoog van Easterly niet echt nieuw. De meeste professionals in de ontwikkelingssector weten al lang dat grootschalige projecten die meerdere doelen tegelijkertijd willen bewerkstelligen, dreigen te falen, vooral als onvoldoende rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden. Jan Tinbergen, de winnaar van de Nobelprijs, stelde al in de jaren '50 van de vorige eeuw dat voor elk doel een apart instrument nodig is. Oftwel, het nastreven van veel verschillende doelen met hetzelfde ontwikkelingsproject levert geen enkele garantie dat ook maar één van deze doelen werkelijk bereikt zal worden.

Easterly pleit in zijn boek voor lokale experimenten waarin belanghebbenden rechtstreeks worden betrokken in het ontwerp én de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's. Hoe sympathiek zijn voorstel ook is, het is echter onvoldoende om armoede in een land structureel te verminderen. Robert Chambers benadrukte al in verschillende bijdragen uit de jaren '70 en '80 (ondermeer, in zijn boek *'Challenging the Profession'*) het belang van 'bottom-up' betrokkenheid. Toen ontwikkelingswerkers dat gingen uitvoeren, bleken oplossingen die in de ene gebied wel werkten vaak niet goed replicerbaar naar andere gebieden. Het uitvouwen van lokale 'best practices' is dus nog niet zo eenvoudig. Wat in de ene situatie goed werkt, hoeft nog niet adequaat te zijn voor andere regio's.

Een tweede punt van kritiek betreft de afschuw die Easterly heeft voor grootschalige interventies van de zogeheten 'Planners', de professionals die werkzaam zijn bij grote instellingen als de Wereldbank en het IMF, maar ook bij de nationale ministeries van ontwikkelingssamenwerking. Soms zijn dergelijke interventies van overheidswege echter simpelweg nodig en werken ze ook nog. Neem de grootschalige investeringen van de Rockefeller en Ford stichtingen, die er voor zorgden dat destijds de 'groene revolutie' tot stand kon komen. Hetzelfde geldt voor de publieke investeringen in spoorwegen, wegen en communicatie-infrastructuur, die in Azië en Latijns-Amerika noodzakelijk zijn geweest om de omstandigheden te creëren waarin ontwikkeling tot stand kon komen. Welbekend is het feit dat de landhervormingen in Z.O. Azië onder leiding van generaal McArthur de voorwaarden schiepen voor de snelle economische ontwikkeling in deze regio. Natuurlijk werken landhervormingen niet altijd en soms duurt het erg lang voordat er resultaat wordt bereikt. Maar als mensen geen eigen bezit hebben, zijn ze ook niet in staat om hun eigen toekomst ter hand te nemen. Groot-schalige en onderling afgestemde – veelal publieke - interventies zijn in dat geval

broodnodig om de grotere groepen mensen in staat te stellen uit chronische armoede weg te komen.

Het laatste punt van kritiek betreft de té optimistische kijk van Easterly op de effectiviteit van lokale, non-gouvernementele organisaties en initiatieven vanuit de private sector. Evaluaties van dergelijke onderzoeken hebben geleerd dat hoewel het succes van dergelijke projecten vaak groter is dan dat van bilaterale en multilaterale projecten, er ook vele mislukkingen zijn. Easterly maakt de fout die hij bekritiseert: hij probeert een algemeen principe te lanceren voor een gedifferentieerd probleem. In mijn veldwerk in Nicaragua kwam ik een duidelijke illustratie van het mislukken van een dergelijke aanpak tegen. Een lokale boerenorganisatie vroeg en kreeg geld van een Nederlandse NGO om een brug te bouwen in een moeilijk toegankelijk gebied. Het bedrag werd toegekend door de NGO, echter zonder ooit zelf in het gebied te zijn geweest. Nadat de brug was gebouwd, bleek echter dat de brug helemaal niet gebruikt werd door de lokale bevolking. Zij liepen liever over een traditioneel pad dat slechts 200 meter verderop lag. Wat echter nog vreemder was, was dat er helemaal geen rivier onder de brug liep. Niemand had zich afgevraagd of de brug wel nodig was en of de lokale NGO wel voldoende representatief was voor de behoeften van de lokale bevolking.

Kleinschalige interventies van lokale actoren zijn wel degelijk nodig, maar zijn op zichzelf niet voldoende om economische groei en de vermindering van armoede tot stand te brengen. Het gaat in de praktijk om het goed afstemmen van de vraag vanuit lokale actoren en het aanbod van alternatieven vanuit de overheid en de private sector: het vinden van de per lokale situatie weer andere ideale mix van kleinschaligheid, bedrijfsmatige initiatieven, NGO-bijdragen en grootschalige overheidsinterventies. Het succes van ontwikkelingswerk is daarmee sterk afhankelijk van een complex van samenhangende factoren. Wie anders beweert, is wellicht in het publieke debat even interessant, maar draagt niet bij aan de oplossing van het werkelijke probleem.

*Professor Ruerd Ruben is directeur van het Centre for International Development Issues Nijmegen van de Radboud Universiteit. Dit is een bewerking van zijn debat met William Easterly onlangs in LUX in Nijmegen.*